

---

**ADiM BLOG**

**Febbraio 2024**

**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I,  
6 novembre 2023, n. 643

*Pericolosità sociale e sopravvenienze fattuali:  
il sentiero confuso della giurisprudenza amministrativa  
alla ricerca della miglior tutela*

**Luigi Previti**

Ricercatore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Palermo

**Parole chiave**

*Permesso di soggiorno – pericolosità sociale – sopravvenienze fattuali –  
efficacia giuridica – riesame procedimentale*

**Abstract**

*Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia-Romagna, con la sentenza n. 643 del 6 novembre 2023, interviene in materia di revoca del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e di rilevanza delle circostanze fattuali sopravvenute all'adozione del provvedimento amministrativo. Nel caso di specie, il Collegio giudicante giunge ad annullare il provvedimento impugnato e a ordinare all'Amministrazione resistente il riesame della situazione giuridica del ricorrente, in continuità con i più recenti indirizzi interpretativi in tema di sopravvenienze nell'ambito delle procedure amministrative inerenti all'immigrazione.*

*The Regional Administrative Court of Emilia-Romagna, with the judgment no. 643 of 6 November 2023, rules in the field of revocation of the EU long-term resident's permit of residence and the relevance of factual circumstances that occurred after the adoption of the administrative act. In this case, the Court*

Accademia Diritto e Migrazioni (ADiM) – [redazione@adimblog.com](mailto:redazione@adimblog.com)

*annuls the contested measure and orders the Public Administration to review the applicant's legal situation, following the most recent interpretative guidelines about supervening circumstances in the context of migration administrative procedures.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

Con la [sentenza n. 643 del 6 novembre 2023](#) il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia-Romagna interviene in materia di revoca del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e di rilevanza delle circostanze fattuali sopravvenute all'adozione del provvedimento.

La controversia trae origine dall'impugnazione del decreto, emesso in data 1° settembre 2016, ma notificato solo in data 13 marzo 2023, con il quale la Questura di Rimini ha disposto la revoca del permesso nei confronti di un cittadino di nazionalità marocchina, entrato in Italia nel 1994 e riconosciuto come soggiornante di lungo periodo fin dal 2007.

Il provvedimento impugnato fa leva, in particolare, su due principali elementi: da un lato, la condanna dell'interessato, avvenuta nel 2014, alla pena di due anni di reclusione, a seguito della commissione dei reati di violenza sessuale, lesioni personali e minacce nei confronti di una donna; dall'altro, il mancato possesso, da parte del reo, di un reddito da lavoro o di altra fonte lecita di sostentamento. Tali circostanze determinerebbero, pertanto, il venir meno delle condizioni richieste dall'[art. 9 del d.lgs. 286/98](#) per il rilascio del permesso di soggiorno UE.

Avverso il decreto del Questore, il ricorrente deduce due distinti motivi. Il primo riguarda la non attualità del giudizio di pericolosità sociale espresso dall'Amministrazione nel 2016, stante il notevole lasso di tempo intercorso tra i fatti contestati (la condanna penale e l'assenza di reddito da fonti lecite) e l'avvenuta notifica del decreto di revoca. Il secondo verte sulla mancata valutazione, da parte del Collegio giudicante, delle rilevanti circostanze sopravvenute *medio tempore* (come il percorso terapeutico e l'attività lavorativa retribuita espletati tra il 2017 e il 2022), dalle quali sarebbe possibile dedurre un decisivo cambiamento di condotta da parte dell'interessato nell'arco degli ultimi anni.

Dopo aver accolto, a un esame sommario, la domanda cautelare ([ordinanza n. 138/2023](#)), con la sentenza in commento il TAR giunge a ritenere fondato nel merito il ricorso introduttivo e, lungi dal limitarsi ad annullare il provvedimento impugnato, condanna l'Amministrazione resistente a esaminare *ex novo* la posizione giuridica dell'interessato.

Secondo i giudici amministrativi, non può che essere dirimente, ai fini della risoluzione della presente controversia, il fatto che il decreto di revoca emesso dalla Questura il 1° settembre 2016 sia stato effettivamente notificato soltanto il 13 marzo 2023, ossia ben sei anni e mezzo dopo la sua adozione.

Infatti, se al momento dell'emanazione del decreto la condanna penale e l'assenza di reddito da fonte lecita potevano ragionevolmente rilevare ai fini della formulazione di un complessivo giudizio di pericolosità sociale del cittadino straniero, tali circostanze sono divenute, nel

momento in cui il provvedimento ha acquisito efficacia, del tutto idonee a supportare di per sé l'esecuzione della determinazione amministrativa.

Pertanto, «tale discrasia temporale tra il momento della emanazione e quello della relativa concreta efficacia, trattandosi di atto evidentemente recettizio *ex art. 21-bis l. n. 241/90*, determina la non attualità del giudizio di pericolosità sociale effettuato dall'Amministrazione, così come della stessa attestazione della carenza di un reddito».

Sulla base di queste considerazioni, il TAR ordina, dunque, alla Questura di avviare un nuovo procedimento amministrativo e di compiere un nuovo esame della pericolosità sociale e del contesto lavorativo e familiare del ricorrente.

## B. COMMENTO

### 1. *L'efficacia dei provvedimenti amministrativi recettizi ai sensi dell'art. 21-bis della l. n. 241/90*

L'*iter* logico-argomentativo seguito dal TAR Emilia-Romagna tocca, seppur brevemente, una pluralità di aspetti giuridici problematici, i quali appaiono, a ben vedere, solo in parte rilevanti ai fini della definizione del caso sottoposto al suo giudizio.

Tra le disposizioni normative evocate dalla pronuncia assume primario rilievo l'[art. 21-bis della l. n. 241/90](#), il quale sancisce, al primo periodo, che «Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile».

Com'è noto, un provvedimento amministrativo può dirsi efficace quando risulta idoneo a produrre gli effetti giuridici che gli sono propri. Il concetto di efficacia va attentamente distinto, tuttavia, da quello attinente al perfezionamento dell'atto amministrativo. Infatti, a prescindere dalla sua idoneità ad acquisire autonoma efficacia all'esterno, un atto amministrativo può dirsi perfetto quando si sia concluso il procedimento prescritto per la sua formazione e siano presenti tutti gli elementi essenziali per la sua giuridica esistenza.

La differenza tra i due concetti si manifesta in maniera più marcata nelle ipotesi in cui si verifica una chiara disgiunzione tra il momento dell'efficacia e quello del perfezionamento.

Tra i casi più noti di disgiunzione è possibile collocare, invero, proprio la fattispecie normativa contemplata dall'*art. 21-bis* della l. n. 241/90. Tale disposizione, introdotta a seguito delle modifiche apportate dalla [l. n. 15/2005](#), attribuisce all'adempimento della comunicazione del provvedimento amministrativo limitativo della sfera giuridica altrui un valore (non meramente processuale, come era in passato, ma) eminentemente sostanziale, quale presupposto necessario per consentire all'atto di produrre i suoi effetti nei confronti dei terzi. La *ratio* della norma risponde all'esigenza, generalmente avvertita in materia di atti recettizi, di evitare che un atto restrittivo della sfera giuridica del destinatario possa divenire efficace (e dunque immediatamente eseguibile) senza che quest'ultimo ne abbia preventiva conoscenza.

Peraltro, come pacificamente riconosciuto in giurisprudenza, «la notificazione di un atto amministrativo al suo destinatario non incide affatto sull'esistenza o validità dello stesso. Anche dopo la novella di cui all'art. 21-*bis* l. 7 agosto 1990, n. 241 deve continuare a distinguersi tra la fase della esistenza e legittimità del provvedimento (che dipende dalla sussistenza degli elementi essenziali soggettivi ed oggettivi e dei relativi requisiti di validità) e la fase integrativa dell'efficacia (pubblicazioni, notificazioni, comunicazioni, controlli ove previsti, ecc. ), che non attiene né alla perfezione dell'atto, e neppure alla sua validità, ma che incide esclusivamente sull'efficacia del provvedimento, nonché, sul piano processuale, sul decorso dei termini per l'impugnativa» (così, [Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2012, n. 2849](#)).

Nel caso di specie, la disposizione normativa viene correttamente richiamata dai giudici emiliani per rimarcare le conseguenze derivanti dalla notevole distanza temporale (ben sei anni e mezzo) intercorsa tra il momento dell'adozione (*rectius*, perfezionamento) del decreto di revoca e il momento esatto in cui tale atto ha acquisito efficacia giuridica.

Una siffatta circostanza non può che condurre il TAR Emilia-Romagna ad affermare l'irrelevanza delle valutazioni e degli accertamenti compiuti dalla Questura nel 2016 nel momento in cui il suddetto decreto (pur già perfezionatosi) ha potuto legittimamente acquisire efficacia ed essere, di conseguenza, eseguito dall'Amministrazione.

Molto opportunamente, infatti, in accoglimento dell'istanza cautelare avanzata dal cittadino straniero, i giudici amministrativi riconoscono, nella citata ordinanza n. 138/2023, che «il provvedimento di revoca impugnato – datato 1° settembre 2016 e notificato a distanza di anni (13 marzo 2023) – non dà conto della pericolosità sociale attuale del ricorrente, né tantomeno degli elementi nelle more intervenuti».

## ***2. Permesso di soggiorno UE di lungo periodo e giudizio di pericolosità sociale***

Nell'ordinare alla Questura di riesaminare la posizione giuridica dell'interessato, i giudici amministrativi richiamano, inoltre, un consolidato orientamento formatosi in materia di revoca di permesso di soggiorno UE di lungo periodo per pericolosità sociale.

Secondo tale indirizzo interpretativo, l'art. 9, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 sancirebbe il principio in base al quale «il diniego e la revoca del permesso di soggiorno di lungo periodo non possono essere adottati per il solo fatto che lo straniero abbia riportato sentenze penali di condanna: al contrario, tali misure richiedono un giudizio di pericolosità sociale dello straniero e una motivazione articolata su più elementi, che tenga conto anche della durata del soggiorno sul territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato, tale da escludere ogni automatismo tra provvedimento sfavorevole e condanne penali» (al riguardo, cfr. *ex multis* [Cons. Stato, sez. III, 12 luglio 2022, n. 5832](#)).

In tal senso, il Collegio giudicante intende correttamente ribadire come l'eventuale formulazione di un giudizio di pericolosità sociale nei confronti di un soggiornante di lungo periodo non possa che richiedere una delicata, approfondita e attuale valutazione della complessiva personalità e della condotta di vita dell'interessato.

Tale apprezzamento, infatti, pur costituendo esercizio di un potere discrezionale, non può essere arbitrario o irragionevole, ma deve tenere conto di una pluralità di elementi, dai quali poter ricavare il livello di integrazione e la pericolosità in concreto del cittadino straniero. Deve escludersi, in altri termini, ogni ipotesi di automatismo espulsivo legato a eventuali condanne penali riportate dal titolare di un permesso di soggiorno UE. Un meccanismo che, tuttavia, continua a trovare applicazione, in caso di commissione di taluni reati indicati dal legislatore, per i titolari di altre tipologie di permesso, nonostante le significative declaratorie di illegittimità costituzionale rese in materia dalla più recente giurisprudenza costituzionale (cfr., da ultimo, [Corte Cost., 8 maggio 2023, n. 88](#)).

### *3. La rilevanza delle sopravvenienze fattuali nella recente giurisprudenza amministrativa in materia di immigrazione*

Meno convincenti appaiano, al contrario, i passaggi argomentativi della sentenza relativi alla tematica delle sopravvenienze fattuali favorevoli al destinatario di un provvedimento di diniego o di revoca di un permesso di soggiorno.

In particolare, sebbene nella fattispecie in commento assumano rilievo, come detto, alcune circostanze sopravvenute tra il momento del perfezionamento dell'atto e quello della relativa efficacia giuridica (sorta solo con l'adempimento dell'obbligo di comunicazione), i giudici emiliani ritengono opportuno richiamare, ai fini della risoluzione del giudizio, la recente giurisprudenza amministrativa formatasi con riferimento all'[art. 5, comma 5, del d.lgs. 286/98](#). Com'è noto, tale disposizione autorizza l'Amministrazione competente a non procedere al diniego o alla revoca del permesso nel caso in cui l'interessato, nonostante fosse in precedenza privo dei requisiti prescritti dalla legge, sia riuscito a eliminare le cause ostative al godimento del titolo di soggiorno durante lo svolgimento del procedimento amministrativo o, in ogni caso, prima dell'adozione del provvedimento di diniego o di revoca.

Nel caso di specie, il Collegio giudicante richiama, tra le altre, la pronuncia resa da TAR Lombardia ([n. 965/2022](#)) con riferimento a un provvedimento di rigetto di un'istanza di emersione dal lavoro irregolare. In tale occasione, la determinazione amministrativa impugnata è stata annullata in quanto, sebbene adottata in ragione della grave condanna penale riportata in passato dall'interessato, non avrebbe tenuto in considerazione la riabilitazione penale ottenuta dal lavoratore prima della conclusione del procedimento di emersione.

Infatti, come precisato dai giudici amministrativi, «a seguito dell'intervenuta riabilitazione, sull'istanza dell'interessato l'Autorità amministrativa dovrà svolgere una [...] valutazione delle eventuali altre circostanze favorevoli all'interessato, quali il periodo di permanenza in Italia ed il periodo intercorso dalla condanna, l'eventuale espletamento di lavoro stabile senza altri reati. Sono queste le circostanze che la competente Autorità amministrativa dovrà verificare e valutare bilanciandole con la complessiva condotta dello straniero compresa la condanna precedentemente riportata, al fine di valutare se ricorrono o meno condizioni di

effettiva e attuale pericolosità sociale» (in tal senso, cfr. anche [Cons. Stato, sez. III, 23 marzo 2021, n. 2467](#); [Cons. Stato, sez. III, 3 novembre 2020, n. 6781](#)).

La rilevanza delle sopravvenienze fattuali ai fini della risoluzione della controversia in esame viene ulteriormente enfatizzata tramite il richiamo a un'altra, recente decisione del Consiglio di Stato ([n. 719/2023](#)), avente ad oggetto il rigetto, da parte della Questura di Milano, di un'istanza di aggiornamento di un permesso di soggiorno UE, motivato a causa di alcune condanne per maltrattamenti alla moglie riportate dal cittadino straniero.

In tale circostanza, i giudici amministrativi, pur confermando la legittimità dell'atto impugnato in relazione allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sulla scorta del noto principio *tempus regit actum*), hanno inteso attribuire importanza dirimente alla sopravvenuta ordinanza di riabilitazione penale adottata dal Tribunale di Sorveglianza di Milano in favore del reo. E ciò nonostante tale ordinanza sia stata emessa soltanto dopo la instaurazione del giudizio d'appello.

Invero, come affermato dal Supremo Consesso amministrativo, «nella specifica materia dell'immigrazione, il giudizio amministrativo, come giudizio sulla situazione giuridica soggettiva e non solo sull'atto impugnato, impone dunque la valutazione degli elementi che si sono effettivamente concretizzati nelle more tra l'istanza presentata, il suo esame da parte dell'Amministrazione e il giudizio dinanzi al Giudice, specie quando ci sono gli elementi per il riconoscimento di altro titolo di soggiorno perché, se è vero che questi non potevano incidere sull'atto, incidono sulla situazione giuridica dell'appellante e la loro mancata valutazione può comprometterla irrimediabilmente, arrecando un pregiudizio a diritti fondamentali della persona umana».

Si tratta, a ben vedere, di un approdo interpretativo sempre più emergente negli ultimi anni, come si ricava anche da quanto riconosciuto dal Consiglio di Stato in materia di possesso dei requisiti alloggiativi e reddituali ([n. 8074/2022](#); [n. 4467/2022](#); [n. 2993/2023](#)).

Tale indirizzo ermeneutico pare giustificato dall'esigenza di assicurare al cittadino straniero un'ulteriore occasione di tutela, anche in deroga ad alcuni principi generali ancora vigenti in altri ambiti del diritto amministrativo (come il principio *tempus regit actum*, ribadito da [Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2021, n. 5353](#)). E ciò al fine di spingere le competenti autorità amministrative, specie nei procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi, a rivalutare la situazione giuridica degli interessati nel caso in cui sopraggiungano circostanze fattuali per loro favorevoli. Il che, tra gli altri effetti, sembrerebbe sollevare tali soggetti dall'onere di presentare una nuova formale istanza ai fini della riapertura dell'istruttoria procedimentale.

Tuttavia, al di là della condivisibilità o meno delle sostanziali fughe in avanti realizzate in via pretoria tramite le citate pronunce, per quanto qui più interessa, appare difficilmente superabile l'obiezione secondo la quale, nel caso affrontato dal TAR Emilia-Romagna, non si è dibattuto affatto della rilevanza delle sopravvenienze tra la fase di avvio del procedimento amministrativo e quella di adozione del provvedimento finale, né tantomeno tra quest'ultima e la conclusione del giudizio di impugnazione promosso dal privato.

Al contrario, come peraltro riconosciuto dallo stesso Collegio, ai fini della definizione della controversia in commento assumeva rilievo centrale la «discrasia temporale tra il momento della emanazione e quello della relativa concreta efficacia».

Sotto questo specifico profilo, i passaggi logici compiuti dalla sentenza appaiono, pertanto, poco chiari e lineari (se non confusi), nonostante la consequenzialità (e l'apprezzabilità) del dispositivo della sentenza rispetto all'impostazione iniziale.

#### 4. Osservazioni conclusive

Alla luce delle brevi considerazioni sopra esposte, pare emergere con evidenza l'attualità e la delicatezza del tema delle sopravvenienze fattuali nell'ambito delle procedure amministrative inerenti alla materia dell'immigrazione.

Le recenti pronunce rese in tale contesto confermano, in particolare, una certa vivacità giurisprudenziale nell'elaborazione delle soluzioni interpretative, le quali, se mosse, da un lato, dall'intento di assicurare al migrante la più ampia tutela possibile della sua situazione giuridica, dall'altro rischiano di abbandonare o di travalicare, anche quando non necessario, categorie giuridiche ben consolidate nel nostro ordinamento (come quelle relative all'efficacia e alla validità degli atti, nonché quelle relative all'oggetto stesso del processo amministrativo). La sentenza in commento sembra mostrare concretamente le possibili implicazioni di un tale approccio, specie laddove i giudici amministrativi, in continuità con gli indirizzi pretori segnalati, non si limitino ad annullare i provvedimenti amministrativi impugnati, ma si spingano a condannare l'Amministrazione resistente a procedere (non a un mero riesame della situazione fattuale esistente al tempo dell'adozione dell'atto annullato, ma) a un esame *ex novo* della posizione giuridica dell'amministrato.

Una soluzione che, se applicata, come nel caso di specie, nell'ambito di procedimenti finalizzati all'emissione di provvedimenti restrittivi, potrebbe rischiare di danneggiare il ricorrente, come nell'ipotesi in cui le sopravvenienze fattuali non siano a lui favorevoli o nell'ipotesi in cui l'autorità procedente, costretta dalla sentenza di condanna ad avviare un nuovo procedimento, lo concluda tramite un provvedimento di contenuto identico rispetto a quello dell'atto precedentemente annullato.

Si tratta di prese di posizione che potrebbero determinare, a ben vedere, il sorgere di nuove incertezze e contrasti ermeneutici in materia, i quali non potrebbero che giustificare un intervento chiarificatore da parte dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

#### C. APPROFONDIMENTI

**Per consultare il testo della decisione:** TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, sentenza del 6 novembre 2023, n. 643, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

**Giurisprudenza:**

[Cons. Stato, sez. IV, ordinanza del 17 maggio 2012, n. 2849;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 3 novembre 2020, n. 6781;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 23 marzo 2021, n. 2467;](#)  
[Cons. Stato, sez. V, sentenza del 15 luglio 2021, n. 5353;](#)  
[TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sentenza del 2 maggio 2022, n. 965;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 1° giugno 2022, n. 4467;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 12 luglio 2022, n. 5832;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 19 settembre 2022, n. 8074;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 24 marzo 2023, n. 2993;](#)  
[Cons. Stato, sez. III, sentenza del 20 gennaio 2023, n. 719;](#)  
[Corte Cost., sentenza dell'8 maggio 2023, n. 88.](#)

**Dottrina:**

M. SAVINO, *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2013, 37 ss.

R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 326 ss.

G. GARDINI, *L'efficacia dei provvedimenti amministrativi e il tramonto dell'atto amministrativo recettizio "per natura"*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1002 ss.

P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2021, 39 ss.

S. D'ANTONIO, *La Corte procede a piccoli passi verso il superamento dell'automatismo espulsivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2023, 940 ss.

**Per citare questo contributo:** L. PREVITI, *Pericolosità sociale e sopravvenienze fattuali: il sentiero confuso della giurisprudenza amministrativa alla ricerca della miglior tutela*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2024.